Comisión de Defensa Nacional
Carpeta Nº 1162 y 1252 de 2011

Versión Taquigráfica N° 882 de 2011

PROTECCIÓN Y VIGILANCIA ANTE HECHOS DE CONTAMINACIÓN EN AGUAS JURISDICCIONALES

ver exposición

OPERACIÓN ESNAL II

ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 6 de diciembre de 2011

(Sin corregir)

PRESIDE: Señora Representante Ivonne Passada.

MIEMBROS: Señores Representantes José A. Amy y Gustavo Rombys.

INVITADOS: Por la Dirección Nacional de Medio Ambiente, arquitecto Jorge Rucks y doctor Marcelo Cousillas, Asesor Jurídico.

Por el Ministerio de Defensa Nacional, doctor Jorge Menéndez, Subsecretario, y Capitán de Navío Eduardo Ulery, Asesor de la Armada Nacional.

SEÑORA PRESIDENTA (Passada).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión tiene el agrado de recibir al señor Director Nacional de Medio Ambiente, arquitecto Jorge Ruck, y a su asesor jurídico, doctor Marcelo Cousillas.

Es nuestro interés conocer vuestra opinión sobre el proyecto de ley que refiere a la protección y la vigilancia ante hechos de contaminación en aguas jurisdiccionales.

SEÑOR RUCKS.- Para nosotros esta es una oportunidad importante porque podemos expresar la visión de la Dirección Nacional de Medio Ambiente y del Ministerio. Entendemos que este proyecto de ley actualiza una norma anterior que ya tiene casi veinte años y que, de alguna manera, enfrenta situaciones que la experiencia ha demostrado como desafíos importantes. Me refiero a los problemas de la contaminación, y es bueno que la ley se oriente hacia la prevención y la vigilancia, dos aspectos sustantivos para evitar daños mayores. A nuestro juicio, esta norma da un paso adelante en lo que hace al reconocimiento de los sistemas de sanción y de garantía, al establecimiento de las multas y a la

actualización de las responsabilidades de los actores implicados en los problemas de contaminación, derrames o mal manejo de las fuentes y de las situaciones que puedan contaminar los espacios de agua en el territorio nacional.

Nos parece importante aclarar cualquier duda que pudiera existir con relación al trabajo de la DINAMA. En términos particulares, entendemos que no nos corresponde entrar en el detalle de la redacción de este proyecto, pero queremos resaltar algunos aspectos que, si bien no hacen a la sustancia de esta norma -o de su actualización, sería importante compartir con ustedes.

El artículo 1º dice: "La presente ley establece un régimen de prevención y vigilancia ante posible contaminación de las aguas de jurisdicción nacional u otros elementos de ese medio, surgida por agentes contaminantes provenientes de buques, aeronaves y artefactos navales y de fuentes terrestres". Nosotros planteamos la posibilidad de eliminar la expresión "y de fuentes terrestres" puesto que el régimen de previsión y vigilancia de las aguas bajo la jurisdicción nacional atiende lo que generan los buques, aeronaves o artefactos navales. De alguna forma, las fuentes terrestres ya están consideradas en la legislación nacional en el Código de Aguas y en distintos decretos y reglamentaciones, donde hay especificidades que hacen a las responsabilidades institucionales del Ministerio y de la DINAMA en particular. Creo que era bueno hacer notar esto, dentro del marco general positivo y de entendimiento de los aportes de este proyecto.

Otro aspecto puntual -pero que tiene que ver con el objetivo final de este proyecto de ley -refiere a lo planteado en el artículo 4º, modificatorio del artículo 5º de la Ley Nº 16.688. En una parte del artículo se expresa: "En caso de constatarse derrames originados o provenientes de fuentes terrestres se pondrá en conocimiento a la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente en virtud de lo dispuesto en los artículos 192 y siguientes de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar aprobada por Ley Nº 16.287, de 29 de julio de 1992, para los efectos y medidas que esta estime correspondan, pudiendo la Prefectura Nacional Naval, prestar colaboración a requerimiento de dicho Ministerio". La expresión "pudiendo" nos parece que no hace al espíritu de lo que significan las responsabilidades institucionales. En caso de una situación de este tipo, debería plantearse la palabra "debiendo".

En términos específicos, no tenemos más observaciones.

SEÑOR COUSILLAS.- En la línea de lo que mencionaba el señor Director Nacional, este proyecto de ley modifica una norma anterior, la Ley Nº 16.688, que establece un régimen excepcional en materia de aguas. El régimen jurídico general de protección de las aguas, además del inciso segundo del artículo 47 de la Constitución, está establecido en el Código de Aguas de 1978. Se trata de una norma que ya tiene sus años y que no solo se mantiene vigente desde el punto de vista formal sino que, desde el punto de vista ambiental, es una ley de muy buena calidad. Además, no responde necesariamente a la filosofía de la época en que fuera aprobada -se basaba en anteproyectos aun anteriores -porque ya planteaba aspectos ambientales de gran modernidad y actualidad.

El Régimen de Aguas en Uruguay, que está reglamentado desde hace mucho tiempo y se mantiene actualizado, es integral y bueno. En ese régimen general, aparece una disposición excepcional que regula un caso concreto, que es el de los derrames provenientes de buques, naves, aeronaves u otros artefactos navales por la especialidad que tiene la eventualidad de una afectación ambiental proveniente de este origen. Inclusive, la ley original se limitaba a los hidrocarburos. Aunque dejaba abierta la posibilidad de que el Poder Ejecutivo la ampliara, es cierto que la ley se limitaba exclusivamente a los hidrocarburos. En el proyecto que se está considerando ahora se incluyen otras sustancias con el fin de actualizar la ley a las normas internacionales que se han aprobado durante estos años.

A su vez -recogiendo la práctica desde la aprobación de la Ley Nº 16.688-, en el artículo 4º -que modifica el artículo 5º de la norma original y al que hizo referencia el señor Director Nacional-, se recoge una interrelación entre el Comando de la Armada y la Prefectura Nacional Naval con la Dirección Nacional de Medio Ambiente del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente cuando surge una afectación ambiental, un derrame proveniente de fuente terrestre. Hasta ahora ha habido una relación de coordinación que es lo que este proyecto recoge y nos parece muy adecuado.

Probablemente, desde el punto de vista jurídico no sea necesaria la referencia a la Convención de las Naciones Unidas sobre derechos del mar porque estamos hablando de la relación entre dos organismos del Estado, uruguayos, por un acontecimiento dentro del territorio nacional, pero tampoco afecta el espíritu de lo que la norma pretende hacer. Sí nos parece importante reafirmar la sustitución del "poder" por el "deber". Toda competencia que se asigna a un órgano del Estado, sobre todo cuando está involucrada la protección del medio ambiente, es un "poder deber", que debe ser ejercido. No es una mera facultad. En ese sentido, nos parece importante que sea modificado de esa forma.

Con esta aclaración, el artículo 4º -que modifica el 5º de la ley, es prácticamente la única referencia que el proyecto de ley hace a la fuente terrestre. Hay otra referencia en el artículo 7º del proyecto -que modifica al 10 de la ley -que también parece correcta porque amplía la regulación que la ley original establecía con la obligación de reparar. En el derecho ambiental la obligación de reparar es muy importante porque implica volver las condiciones ambientales a su estado anterior. No se trata solamente de indemnizar. Por esa razón está previsto en la legislación ambiental en general. Entonces, parece correcto que aparezca en este proyecto que trata un tema específico.

Además de las dos referencia a las fuentes terrestres -especialmente la que mencionamos en primer término - no hay ninguna otra. Parece correcto que sea así porque toda la legislación en materia de aguas está pensada y elaborada teniendo en cuenta las fuentes terrestres. La peculiar movilidad de los buques, naves, aeronaves y artefactos navales es lo que hace que requieran una disposición especial como la de 1994 o como la que ahora se pretende introducir. Por esa razón no parece adecuado desde el punto de vista formal y ambiental que el artículo 1º -que es el que marca el alcance de la ley y establece hasta dónde llega este régimen excepcional -haga referencia a las fuentes terrestres. La verdad sea dicha: en este proyecto, salvo en dos aspectos, uno de coordinación y otro ante la eventualidad de que se produzcan derrames y deban repararse, no hay otra referencia. Es correcto que no se haga referencia a la contaminación proveniente de fuentes terrestres.

Entonces, desde el punto de vista jurídico, pero también ambiental, parecería más correcto que el alcance de este régimen excepcional quedara limitado a los buques, aeronaves y artefactos navales y que en el artículo 1º no se hiciera referencia a las fuentes terrestres. Cuando es necesario hacer referencia a las fuentes terrestres, se dice a texto expreso: los artículos 4º y 7º del proyecto modifican al 5º y 10 de la ley, respectivamente.

De esa manera quedaría armonizado este régimen jurídico excepcional con el general, que también prevé reglamentaciones, sanciones y mecanismos de prevención y reparación. De esa manera, evitamos que se produzcan esos solapamientos que a veces generan algunas dificultades de interpretación y que sabemos que después no son los bien intencionados los que van a tratar de aprovecharlos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Compartimos las propuestas de modificación que han planteado.

Esta Comisión está viendo la posibilidad de lograr media sanción de este proyecto antes de que comience el receso parlamentario, el 15 de diciembre. Creemos que es importante lograrlo debido a las consecuencias que implica no tener este marco que propone el proyecto de ley.

SEÑOR RUCKS.- Agradecemos a la Comisión que nos den la posibilidad de tener este intercambio. Tenemos mucho interés en todos los temas vinculados al medio ambiente.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les agradecemos la visita.

(Se retiran de Sala los representantes de la DINAMA, arquitecto Jorge Rucks y doctor Marcelo Cousillas)

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica)

(Ingresan a Sala el señor Subsecretario de Defensa Nacional, doctor Jorge Menéndez y el Capitán de Navío Eduardo Ulery)

—— La Comisión de Defensa Nacional tiene mucho gusto en recibir al Subsecretario de Defensa Nacional, doctor Jorge Menéndez, y al Capitán de Navío Eduardo Ulery.

Esta Comisión ha convocado al Ministerio de Defensa Nacional para realizar las consultas correspondientes -como es de estilo -con respecto a la Operación ESNAL II. Por tanto, queremos agradecer por participar de este mecanismo que se ha instaurado cada vez que se propone participar de una Operación.

En otras oportunidades hemos señalado que el pedido de estas autorizaciones llegaban al Parlamento sobre la fecha de -partida de los buques, y debemos reconocer que, si bien aún no se manejan los tiempos que nosotros consideramos adecuados, se ha mejorado sustancialmente en ese sentido.

Por otra parte, quisiéramos conocer la opinión del señor Subsecretario sobre la Operación ESNAL II y -la autorización de la salida de un buque con un contingente importante -tanto de la plana mayor como de tripulantes y alumnos -y sobre la situación que se dio en el departamento de Fray Bentos con relación al censo agropecuario -siempre que haya acuerdo en la Comisión pues esto no lo he consultado con los colegas-, tema que ha sido de pública notoriedad en los últimos días.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL.- Para nosotros es un gusto estar aquí.

En esta oportunidad trataremos de hacer el informe correspondiente al ejercicio que el Ministerio de Defensa Nacional y la Armada Nacional proyectan realizar en el mes diciembre.

El envío de esta iniciativa tiene como objetivo solicitar a la Asamblea General la autorización para la salida de tropas y su correspondiente retorno, de acuerdo con lo preceptuado por el numeral 12) del artículo 85 de la Constitución de la República,.

Este ejercicio tiene como objetivo llevar a los integrantes de la Escuela Naval en un viaje de fin de curso hacia la hermana República de Brasil. Lo que se realizará será un viaje de instrucción y aprendizaje a fin de que los estudiantes puedan poner en práctica lo que han aprendido desde el punto de vista teórico en la Escuela Naval.

Asimismo, debemos informar que este viaje se realizará a bordo del ROU 01 Uruguay. En el proyecto que enviamos se plantearon dos alternativas, ya que podía utilizarse el ROU 01 "Uruguay" o el ROU 02 "Comandante Pedro Campbell". Esto se debió a que estaba proyectada la entrada en astilleros de alguno de estos buques para su reparación, pero por distintas circunstancias de carácter operativo se dispuso que la misión se realice en el ROU 01 "Uruguay".

Tal como dice el Mensaje del Poder Ejecutivo, este viaje se realizará con una dotación de la plana mayor y tripulantes, conformada por ciento treinta oficiales -entre personal superior y subalternos -y setenta alumnos, con sus docentes.

Quiero remarcar que este viaje se realizará en un buque de guerra y lo harán los alumnos de primer, segundo y tercero año, pero no quienes finalizan la formación. Más adelante informaré sobre el viaje de fin de curso del último año, que se realizará en buques de países amigos y hermanos de América Latina como Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, que son los que tradicionalmente aceptan la concurrencia de los alumnos que egresan de la Escuela Naval.

Como dije, este viaje tiene como objetivo, por un lado, la instrucción y, por otro, llevar adelante tareas de control en aguas jurisdiccionales y en el Puerto de Montevideo; se planea llegar a Río de Janeiro, aunque se deja abierta la posibilidad de tocar algún otro puerto debido al recorrido.

En definitiva, estamos hablando de un viaje de instrucción, de un viaje de establecimiento de soberanía, de interrelación cultural con un país hermano, de tratamiento de confraternidad con otras Fuerzas Armadas y, fundamentalmente, un viaje para poner en práctica lo que se imparte en la teoría a fin de formar ese "pie marinero", tan necesario para la navegación en aguas territoriales e internacionales.

También quiero aclarar que el Ministerio de Defensa Nacional está trabajando con el Poder Ejecutivo en distintas opciones respecto al buque insignia de nuestro país, el "Capitán Miranda" -en este momento no está operativo, ya sea para repararlo o adquirir una nueva plataforma a fin de que en los años venideros se pueda contar con un buque de estas características.

No solo ha sido importante para la formación de los alumnos de la Escuela Naval -que es esencial, sino también porque desde el punto de vista internacional nos presenta ante el mundo como una embajada flotante y nos permite llevar adelante una serie de intercambios que de otra forma no son posibles, ya que este buque llega a países en los que no tenemos embajadas

Como dije, tenemos varias líneas de acción: una de ellas puede estar dirigida a reparar este buque, y otras a fabricar una nueva embarcación. Por esta razón, posiblemente debamos concurrir al Parlamento para solicitar la colaboración de este Poder del Estado a fin de contar con los fondos necesarios.

SEÑOR ULERY.- El señor Subsecretario fue muy claro en su exposición, inclusive, hasta hizo gala de terminología marinera cuando habló del necesario "pie marinero", lo cual me dejó muy contento, porque de hecho esa es una de las cosas fundamentales que se persiguen. Digo esto porque prácticamente los alumnos están -todo el tiempo en el aula y tienen instancias marineras o de navegación esporádicas durante el año. Por supuesto que esto se debe a los recursos con que se cuentan y a la currícula de los cursos. Entonces, cuando hay posibilidades de que se realice algún embarque en la flota -porque esta tiene algo que hacer, tratamos de subir a los alumnos a su programación. De esta manera se ahorran recursos y no es necesario hacer varios cronogramas diferentes de navegación. De hecho, cada vez que la flota sale lo hace por una operativa real, lo cual es bueno para ellos.

De todos modos, es claro que la mayor carga curricular se tiene en el aula, por lo que el cierre del año se hace con una operación de este tipo, lo cual es algo tradicional y muy interesante.

Tal como explicó el señor Subsecretario, esta es la única oportunidad en la que se pueden juntar los tres cursos, es decir, primero, segundo y tercero; cuarto año se recibe esta semana. Y estos muchachos, por pertenecer a distintos cursos tienen distintos grados de conocimientos y de experiencias prácticas, y cuando embarcan todos juntos conforman una pequeña tripulación. En esas ocasiones los alumnos de primero realizan tareas más elementales, los de segundo llevan a cabo algunas un poco más complicadas o sofisticadas y los de tercero ejercen la supervisión de los equipos de trabajo. Por los tanto, en estos viajes de fin de curso los alumnos no solo tienen la oportunidad de aplicar lo que aprendieron en la teoría, sino también la posibilidad de aprender a trabajar en equipo como la tripulación de un buque.

SEÑORA PRESIDENTA.- Antes de pasar al segundo tema debemos hablar del cambio de fecha para la realización de la operación Antarkos. El señor Subsecretario acordó traer esa fecha el día de hoy a fin de incluir este proyecto en la sesión de la Cámara del día de hoy.

SEÑOR SUBSECRETARIO DE DEFENSA NACIONAL.- Han existido algunas dificultades para hacer operativas algunas plataformas, en particular la que está saliendo en este momento. La fecha que proponemos es la del 12 del mes en curso, para la salida y el 31 de marzo del año que viene, para el regreso.

Por otro lado, es de público conocimiento que han existido dificultades administrativas en una unidad que está abocada a la realización del Censo Nacional Agropecuario en conjunto con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

En primer lugar quiero enmarcar lo positivo del trabajo que se está realizando y quiero manifestarlo acá porque creo que es la Comisión de referencia para hablar sobre estos temas, aunque el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca lleva adelante la implementación técnica y el objetivo estratégico del desarrollo de este censo agropecuario que se realiza cada diez años y que es de fundamental importancia para el país para conocer cosas que a veces manejamos estadísticamente pero no en base al contacto personal con quienes son los propietarios de la tierra y con quienes usufructúan de ella sin serlo.

Nosotros dimos apoyo logístico para la realización del censo, hemos tenido una etapa de preparación muy importante, y se han implementado equipos compuestos por personal superior, subalterno con toda una base logística de apoyo que abarca todo el país. Al respecto, se ha dividido el país con estructuras centralizadas en las cuatro Divisiones de nuestro Ejército y hemos mantenido contacto permanente con el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca.

Hemos encontrado dificultades en la implementación del proyecto y nos hemos dado cuenta de que lo que se planificó en el papel a veces no se compadece con la realidad en la medida en que este proyecto no implica obligatoriedad para las personas de estar presentes y responder las preguntas del censo.

Existe una realidad que es lo que se descubre de los poseedores de la tierra en cuanto a cuál es su hábitat natural, si el campo u otro lugar. Entonces, lo que se preveía realizar en una visita se transforma en cinco visitas para poder encontrar a los responsables del emprendimiento. Esto genera mayor tiempo y mayor gasto.

De todos modos, las cosas están marchando bien aunque hay disparidades en lo que refiere al mapeo geográfico. A pesar de lo que uno puede pensar en primera instancia, las zonas de Montevideo y Canelones han tenido una cobertura mayor, pero en general se han podido pasar equipos que han completado su labor a aquellas zonas en las que la situación es más deficitaria

En definitiva, se está avanzando y en pocos días estaremos finalizando.

En medio de esas circunstancias han aparecido inconvenientes, algunos de carácter público. Por ejemplo, en el Ministerio de Defensa Nacional hemos recibido la denuncia de parte de personal subalterno respecto a dificultades administrativas que se han dado en su Unidad.

No podemos dar una explicación a fondo porque esto está sujeto a la reserva que impone el Decreto Nº 500/91, que implica reserva desde el principio al fin del procedimiento. Por lo tanto, yo solamente voy a expresar -creo que es necesario hacerlo ante esta Comisión, que debe conocer los hechos -que hemos llevado adelante una investigación de urgencia con el Ejército Nacional, que se han tomado resoluciones al respecto y que se ha sancionado a toda la jerarquía de esa Unidad, y que cuatro oficiales, desde el Comandante de Brigada hasta el Capitán a cargo de ese procedimiento del censo, hoy están con arresto a rigor y con algún otro tipo de medidas. Estos hechos están siendo comunicados a la Justicia Militar, que actuará sobre los delitos militares y, en la medida de lo necesario y conveniente -si se interpreta la existencia de delitos civiles -se pasará, como corresponde, a la órbita civil.

En definitiva, son lamentables los hechos que se constataron, pero quiero destacar la rápida actuación del Ministerio de Defensa Nacional, del Ejército y de la Justicia. A su vez quiero rescatar, fundamentalmente, el honor y la valentía con que actuó el personal subalterno, que de alguna manera no quiso ingresar en ese contexto de supuesta irregularidad y las comunicó -pasando por encima de tres o cuatro escalones que se quebraron en esa escalera -al lugar donde era necesario llegar para que se actuara

En general, en la función pública siempre existen los mecanismos como para proveer lo necesario para que exista una buena administración.

Es todo lo que quería informar a la Comisión.

SEÑORA PRESIDENTA.- Les agradecemos la participación en esta Comisión, que es su casa.

En el día de hoy haremos los contactos necesarios para que en el día de mañana se apruebe esta autorización de salida.

Se levanta la reunión.